LA SUBSIDIARITÉ FRANÇAISE EXISTE-T-ELLE ?

Julien Barroche

Le nouvel article 72 al. 2 de la Constitution de la V^e^ République, tel qu'il résulte de la révision du 28 mars 2003, a très largement – si ce n'est uniformément – été interprété comme l'inscription du principe de subsidiarité en droit constitutionnel français : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. » Comment expliquer un tel accord quasi-unanime de la doctrine juridique pour identifier dans cette formulation la traduction de ce que, depuis sa consécration en droit communautaire, il est convenu d'appeler *principe de subsidiarité* ? Qu'en est-il exactement ? Le diagnostic doit-il s'imposer avec autant d'évidence ? De prime abord, une telle interrogation ne présente qu'un intérêt somme toute marginal en regard du développement massif du droit constitutionnel de la décentralisation. Il n'en est rien cependant : elle touche bel et bien à un point central, soulignant combien le langage du droit est d'un grand secours pour déchiffrer la réalité sociale et politique.

Nous partirons d'une hypothèse quelque peu abrupte et tranchante, dont le mérite, à nos yeux, est de positionner frontalement le problème à résoudre : ce qui a échoué au niveau européen peut-il réussir au niveau national ? Certes, les termes négatifs de cette équation indiquent d'ores et déjà notre réponse, mais nous voudrions toutefois prendre ici la peine de retracer les différentes étapes du raisonnement, qui conduisent à ce verdict pour le moins sévère. De la même façon que la subsidiarité *communautaire* du traité de Maastricht n'a aucune signification stable (défense des prérogatives étatiques d'un côté, fédéralisme centralisateur au profit de Bruxelles de l'autre), la subsidiarité française est juridiquement indéterminée. En d'autres termes, elle ne dispose, en droit, ni d'existence autonome ni de substance propre. D'où notre perplexité devant la définition assurée et rassurante qu'en donnent les juristes ou praticiens du droit[1]. Notre intérêt pour le sujet vient précisément du constat qu'aucune interrogation conceptuelle n'a été entreprise pour tenter de déterminer, en amont, la légitimité du recours à l'expression en droit français ou de comprendre, en aval, la prétendue constitutionnalisation du concept[2]. Tout se passe, en définitive, comme si la subsidiarité avait pour elle l'évidence de sa pertinence juridique, comme si la subsidiarité disposait de l'assise naturelle d'un principe consistant, clairement défini, qu'il ne s'agirait plus que d'*appliquer* à la réalité changeante des choses. Notre propos porte donc autant sur le fond conceptuel que la forme sémantique. Pourquoi au juste les juristes – ils ne sont pas les seuls à s'épargner ces scrupules – embrayent-ils à ce point le pas des acteurs et

---

[1] Cf. J.-M. PONTIER, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Paris, LGDJ, 1978 ; « *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence », *Revue du droit public*, 1984, 100 (6), p. 1443-1472 ; « La subsidiarité en droit administratif », *Revue du droit public*, 1986, 102 (6), p. 1515-1537 ; « La décentralisation territoriale en France au début du XXI^e^ siècle », *Revue générale des collectivités territoriales*, 2002, 22, p. 87-110 ; « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », *Revue du droit public*, 2003, 119 (1), p. 193-237 ; « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », *La Profondeur du droit local. Mélanges Jean-Claude Douence*, Paris, Dalloz, 2006, p. 365-394. Dernier exemple en date : J.-P. DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *Revue internationale de droit comparé*, 2007, 59 (1), p. 107-140.

[2] De manière systématique et symptomatique, ce travail est abandonné aux philosophes, spécialement, en France, Chantal Millon-Delsol, auteur du seul ouvrage de référence sur le sujet mais dont les thèses n'ont jamais été questionnées (C. MILLON-DELSOL, *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, PUF, 1992).

praticiens du droit en parlant sans précaution particulière de *principe* de subsidiarité ? Ne contribuent-ils pas ainsi à dignifier ce qui demanderait au contraire à être clarifié ? Il faut néanmoins accorder à la doctrine française le fait qu'elle n'est pas à l'origine du processus.

L'historique du mot est, à vrai dire, toujours le même, ainsi qu'en témoigne aisément un rapide survol de la littérature savante produite en France : on commence d'abord par citer le fameux discours de Robespierre sur la Constitution de 1793 (« Fuyez la manie ancienne[1]… ») pour se résoudre à l'idée – avec bienveillance ou malveillance, c'est selon les options – que même le jacobinisme le plus intransigeant peut se révéler accueillant à la subsidiarité ; on invoque ensuite le précédent du rapport Guichard de 1976 pour souligner que même le volontarisme d'un gaulliste historique ne refuse pas la subsidiarité de l'État par rapport aux collectivités territoriales[2] ; on retrace enfin l'avènement du principe *communautaire* de subsidiarité pour identifier l'émergence d'un standard européen (droit de l'Union mais aussi charte européenne de l'autonomie locale) progressivement importé dans les différentes traditions juridiques nationales des pays membres de l'Union. La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, dite loi ATR, de 1992 n'a-t-elle pas été indistinctement analysée comme l'application *française* du principe de subsidiarité au double processus de déconcentration-décentralisation (renouveau du rôle des préfets et relance de l'intercommunalité notamment)[3] ? Reste qu'à trop vouloir homogénéiser le vocabulaire et les notions, les spécificités, qui font le propre de chaque ordre juridique ou de chaque époque historique, deviennent totalement inintelligibles. D'où notre parti pris méthodologique, qui conduit logiquement à passer la subsidiarité – le mot et la chose – au crible de l'analyse critique : inscrit dans son temps et dans une sémantique, le droit ne doit pas échapper à l'indispensable contextualisation des concepts. Moins, peut-être, que d'autres catégories, la subsidiarité est légitime à prétendre au statut protecteur de la neutralité axiologique censément conférée par la matière juridique. À de nombreux égards, son emploi généralisé la rapproche d'un autre concept-valise, la gouvernance, à tout le moins l'inscrit dans un même configuration lexicale, éminemment problématique. Comme elle, quoiqu'avec moins de succès – la sonorité du mot est peut-être en cause –, la subsidiarité est autant une notion prescriptive prenant place dans un référentiel politique qu'une notion descriptive issue d'un paradigme scientifique. Utilisée par les observateurs du droit, mais aussi par les acteurs publics, elle souffre en effet d'être à la fois une catégorie d'analyse conduisant l'observation distanciée et une catégorie d'action permettant l'expression de préférences personnelles, donc de faire

[1] « Fuyez la manie ancienne de vouloir trop gouverner ; laissez aux individus, laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit pas à autrui ; laissez aux communes le pouvoir de régler elles-mêmes leurs propres affaires en tout ce qui ne tient point essentiellement à l'administration de la République ; rendez à la liberté individuelle tout ce qui n'appartient pas naturellement à l'autorité publique et vous aurez laissé d'autant moins de prise à l'ambition et à l'arbitraire. » (ROBESPIERRE, « Discours sur la Constitution prononcé devant la Convention le 10 mai 1793 », *Le Moniteur universel,* 13 mai 1793, p. 363).

[2] « Il conduit à rechercher toujours le niveau adéquat d'exercice des compétences, un niveau supérieur n'étant appelé que dans les cas où les niveaux inférieurs ne peuvent exercer eux-mêmes les compétences correspondantes. L'État doit ainsi déléguer aux collectivités tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer. » (O. GUICHARD, dir., *Vivre ensemble. Rapport de la Mission de développement des responsabilités locales*, Paris, La Documentation française, 1976, I, p. 97).

[3] Cf., par exemple, A. FAURE, dir., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; A. FAURE, « Territorialisation de l'action publique et subsidiarité : la fin annoncée du "jardin à la française" », *Les Cahiers de l'Institut de la décentralisation*, mai 1999, 2 ; B. RÉMOND, *La Fin de l'État jacobin ?*, Paris, LGDJ, 1998 ; F. BAUDIN-CULLIÈRE, *Principe de subsidiarité et administration locale*, Paris, LGDJ, 1995 ; G. DRAGO, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *Revue internationale de droit comparé*, 1994, 46 (2), p. 583-592.

l'objet d'usages autant rhétoriques (discours managérial, discours *proximitaire* par exemple) que scientifiques. Ce statut pour le moins instable rend très confus le rapport du principe à la positivité juridique ; c'est pourtant en droit, paradoxalement, que la subsidiarité a connu et connaît encore un destin privilégié.

Concept philosophique et principe juridique

1. Trois constats d'ordre général s'imposent pour stabiliser notre questionnement.

Premier niveau de constat, celui du *repérage sémantique*. La locution principe de subsidiarité n'apparaît pas *expressis verbis* dans le texte constitutionnel français. La subsidiarité n'est donc pas, en France, un concept de droit positif. La banalité formelle de la précision n'autorise pas à occulter ce qu'elle révèle d'essentiel sur le fond. Pour autant, cette absence sémantique interdit-elle, là est notre question, de parler, sur le plan doctrinal, d'une subsidiarité française ? Si, comme tout phénomène de langage, le droit existe avant tout dans l'ordre de la textualité et du discours, force est de reconnaître que les mots n'ont pas le même statut, selon qu'ils figurent dans un texte juridique, dans une décision juridictionnelle ou dans un ouvrage scientifique. Sans verser dans un nominalisme excessif, notons tout de même qu'outre la Constitution aucun autre texte juridique officiel ni décision juridictionnelle n'a pour l'heure consacré le mot subsidiarité en droit français. Aussi importe-t-il, en l'espèce, de bien distinguer entre concept doctrinal et concept de droit positif, tout comme, à un autre niveau – qui vient d'être relevé mais n'épuise pas le sens du précédent –, entre concept descriptif et concept prescriptif. Nous verrons que c'est ici un des ressorts de l'ambiguïté foncière du principe, qui nous oblige à un véritable travail de sémantique juridique. Car il ne suffit pas, en l'occurrence, de s'en tirer à bons comptes par un subtil jeu de distinctions entre le mot et la chose, ou de postuler une solution de continuité entre les deux alors que ce lien est problématique en lui-même.

Deuxième niveau de constat, en forme de complément du premier, celui des *racines étymologiques*. En français, l'adjectif subsidiaire et l'adverbe subsidiairement existent de longue date – les lexicologues les datent respectivement de 1355 et 1536 –, ainsi que la discipline juridique en atteste de manière exemplaire[1]. Apparu pour la première fois dans un texte pontifical de Pie XI (encyclique *Quadragesimo anno*) à une époque où le latin d'Église était déjà une langue morte (1931), le substantif subsidiarité est, quant à lui, tout à fait récent ; son année de naissance varie selon les grandes langues occidentales, mais les spécialistes s'accordent tous à la situer au XX^{e} siècle[2]. À lui seul, le repérage de cette distance chronologique indique bien qu'un saut substantiel s'est opéré dans le passage du qualificatif au substantif, qui invite à ne pas confondre le sens courant – la subsidiarité comme caractère de qui est subsidiaire – avec le sens savant, plus élaboré, mais aussi plus insaisissable, érigeant, en quelque sorte, le mot au rang de concept. Cette distinction sémantique ne relève en rien d'un quelconque snobisme intellectuel ; elle souligne bien davantage que la continuité n'est pas linéaire entre l'adjectif subsidiaire et le substantif subsidiarité. Aussi la diffusion actuelle du mot – tant hexagonale que continentale – ne doit-elle pas conduire à le penser indifféremment sur le mode de l'évidence.

[1] Cf., sur ce point, les analyses inaugurales de Jean-Marie Pontier (J.-M. PONTIER, « La subsidiarité en droit administratif », *Revue du droit public*, 1986, 102 (6), p. 1515-1537).

[2] Les trois syntagmes subsidiaire, subsidiairement, subsidiarité sont issus d'une même racine latine – *sub* (sous) et *sedere* (être assis) – qui a donné le nom s*ubsidium* et l'adjectif *subsidiarius*. Dans le langage militaire romain, les *subsidiarii* étaient les troupes de réserve qui ne servaient pas en temps normal mais constituaient un appoint en cas de défaillance exceptionnelle et pour la seule durée de cette défaillance. En français, on parle plus couramment de *supplétifs* ; d'où les premières traductions du latin assimilant, de manière très significative, subsidiarité et supplétivité, fonction subsidiaire et fonction supplétive.

Troisième niveau de constat, celui du *contexte politique*. La question de la distribution des pouvoirs dans les démocraties libérales se heurte aujourd'hui à peu près partout aux mêmes enjeux : enchevêtrement des compétences des différents niveaux de responsabilité, revendication d'une plus grande participation des populations à la définition des politiques publiques, appel généralisé à un rapprochement entre décision et citoyen. Toutes ces thématiques semblent converger vers un même mot d'ordre, celui de la proximité, en ce qu'il apparaît, à tort ou à raison, comme une condition *sine qua non* de l'épanouissement démocratique[1]. De là les transformations à l'œuvre dans la plupart des États du monde occidental, sur fond de contraintes managériales d'efficacité administrative, qu'elles prennent la forme de la décentralisation, de la dévolution, de l'autonomie régionale, de la fédéralisation. Par où apparaît la tension typiquement contemporaine entre efficacité technocratique et proximité démocratique ; tension, précisons-le, qu'il ne s'agit pas de postuler *a priori*, en ce que les deux termes peuvent tout à fait s'accorder. Nous voudrions nous situer à un autre niveau d'interrogation : considérer à quel point ces deux pôles travaillent la subsidiarité de l'intérieur.

Le cercle conceptuel se referme quand, de manière très significative, on définit la subsidiarité comme « gouvernance de proximité »[2]. Ainsi que nous y invite le droit communautaire, nous appréhendons ici le principe de subsidiarité essentiellement dans sa portée territoriale – rapports des différents niveaux de la puissance publique entre eux – et non dans sa dimension fonctionnelle – rapports de la puissance publique et de la société civile. Cette restriction de la focale n'épuise pas les difficultés analytiques, loin s'en faut. Si la force intimidante du mot le rend souvent inaccessible et tend à décourager tout effort probant de définition, l'intérêt ne saurait être ici d'entrer dans une querelle sémantique, nécessairement sans fin. D'autant que la signification d'une expression linguistique n'est donnée ni dans l'essence des choses ni dans l'observation de la réalité, mais dans l'usage qui en est fait par les différents acteurs sociaux. Bien plus, l'intérêt consiste en définitive à déterminer ce qui fait véritablement sens dans cette confusion lexicale. Le brouillage définitionnel n'explique-t-il pas en grande partie la prolifération du vocable dans le discours des institutions et des acteurs juridiques, mais aussi – ce qui est plus problématique – dans le discours scientifique ? De manière contradictoire, n'explique-t-il pas aussi son utilité très relative – son inutilité ? –, en droit communautaire comme en droit français ?

2. S'agissant de ce dernier, n'y aurait-il pas une erreur de diagnostic majeure à vouloir assimiler trop hâtivement la logique descendante de la décentralisation à celle, ascendante, de la subsidiarité[3] ? Nous voudrions sur ce point démontrer que la subsidiarité française n'existe pas mais que, peut-être, l'hypothèse d'une subsidiarité *à la* française n'est pas tout à fait à écarter, au sens où une manière française de définir la subsidiarité serait identifiable, qui n'aurait plus rien de commun avec le sens originaire

[1] Cf., par exemple, C. LE BART, R. LEFEBVRE, *La Proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005 ; D. WOLTON, « Le local, la petite madeleine de la démocratie », *Hermès*, 2000, 26-27, p. 89-97 ; R. LEFEBVRE, « Rapprocher l'élu et le citoyen », *Mots*, 1995, 77, p. 41-58.

[2] Nous empruntons cette expression à Jean-Louis Quermonne (J.-L. QUERMONNE, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 96).

[3] Cf. J.-M. BELORGEY, « Décentralisation et subsidiarité », *Revue française des affaires sociales*, 1998, 52 (4), p. 25-32 ; A. DELCAMP, « Droit constitutionnel et droit administratif. Principe de subsidiarité et décentralisation », *Revue française de droit constitutionnel*, 1995, 23, p. 609-624 ; *Le Renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe* / dir. par J.-C. NÉMERY, Paris, Économica, 1994, p. 563-581 ; G. MARCOU, « Principe de subsidiarité, constitution française et décentralisation », *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises* / dir. par J.-C. NÉMERY, S. WACHTER, Paris, Éditions de l'Aube/DATAR, 1993, p. 85-92.

du mot, indéfectiblement catholique et germanique[1]. La France, à vrai dire, n'a pas attendu la construction européenne, moins encore la subsidiarité *communautaire*, pour mettre en œuvre une politique de décentralisation territoriale. La subsidiarité émerge donc en cours de route dans un processus lancé de longue date. À l'instar des autres nouveaux principes directeurs de l'article 72 (collectivité chef de file, expérimentation, autonomie financière), elle s'ajoute à des concepts plus anciens du droit de la décentralisation, eux-mêmes difficiles à stabiliser et, d'ailleurs, peu compatibles entre eux : libre administration des collectivités territoriales, clause générale de compétence, blocs de compétences, affaires locales[2]. Qu'apporte, au juste, cette entrée de la subsidiarité – ou ce qui en fait office – en droit constitutionnel français ? S'il s'agissait de clarifier la répartition des rôles, pourquoi invoquer un mot obscur et imprononçable ? La question vaut aujourd'hui pour le droit français comme elle valait pour le droit communautaire en 1992. Dans le cas européen, n'y avait-il pas, d'ailleurs, quelque paradoxe à vouloir résorber le fameux déficit démocratique en invoquant un mot pour le moins sibyllin, c'est-à-dire en ajoutant de la complexité à la complexité ?

La Constitution de 1958 reste muette sur la question de la répartition territoriale des pouvoirs. C'est dans un tel silence du texte constitutionnel, dans ce vide juridique, qu'ont pu prospérer ces concepts de libre administration de clause générale de compétence et de blocs de compétences. Le temps serait-il désormais celui de la subsidiarité, qui prendrait la forme d'un terrain d'affrontement entre compétence de principe de l'État (fixée par le droit) et clause générale de compétence des collectivités territoriales (découlant en quelque sorte d'un ordre naturel des choses) ? La subsidiarité est-elle l'expression d'une logique fédérale à l'intérieur d'une culture juridique jacobine qui a rendu « impensable » le fédéralisme à force de le démoniser (l'« hydre fédérale »)[3] ? Est-elle, plus simplement, la traduction d'un mouvement de dimension européenne, l'effet d'un renouvellement *communautaire* du discours décentralisateur ? Sans exclure les autres (les conjectures pourraient être multipliées dans ce même registre d'interprétations), cette dernière hypothèse apparaît très vraisemblable ; en tout cas, elle a le mérite de souligner un point essentiel : ce n'est pas le concept philosophique de subsidiarité qui a fait son entrée en droit français, c'est le principe de subsidiarité tel qu'il a été réinterprété par le droit communautaire. La différence a son importance : sans subsidiarité européenne point de subsidiarité française. Le même constat vaut d'ailleurs pour Allemagne, souvent désignée – à juste titre mais ce point mériterait de plus amples explicitations – comme le pays de la subsidiarité, où le mot n'a fait son entrée dans la Loi fondamentale (dans un article portant sur l'Union européenne) qu'avec la révision constitutionnelle provoquée par le traité de Maastricht[4].

---

[1] Cet exposé reprend et développe des hypothèses explorées dans un travail de thèse en cours sur la subsidiarité. Nous y analysons notamment les tensions entre le sens *communautaire* du principe et son inscription tant dans la pensée catholique que dans la culture germanique.

[2] Même si Jean-Marie Pontier continue à vouloir démontrer leur complémentarité (J.-P. PONTIER, « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », *Mélanges Douence*, *op. cit.*). Pour une réfutation de la thèse (défendue par J.-M. Pontier) selon laquelle les collectivités territoriales disposeraient toujours d'une clause générale de compétence, cf. J.-P. PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *Revue du droit public*, 2007, 123 (1), p. 51-87.

[3] Cf. O. BEAUD, « Fédéralisme et fédération en France. Histoire d'un concept impensable ? », *Annales de la Faculté de droit de Strasbourg*, 1999, 3, p. 7-82 ; « Aperçus sur le fédéralisme dans la doctrine publiciste française au XX^{e} siècle », *Revue d'histoire des facultés de droit*, 2004, 24, p. 165-204.

[4] « Pour la réalisation d'une Europe unie, la République fédérale d'Allemagne concourt au développement de l'Union européenne engagé au respect de la démocratie et de l'État de droit, de principes sociaux et fédératifs ainsi que du principe de subsidiarité, et garantissant une protection des droits fondamentaux substantiellement comparable à celle de la présente Loi fondamentale. » (article 23-1 de la Loi fondamentale, dit « clause Europe »). Comme en France, la doctrine juridique se plait néanmoins à invoquer la subsidiarité pour interpréter l'article 72 – article constitutionnel portant sur la

En prenant appui sur l'exemple européen, précisons davantage ce passage – moins naturel qu'il n'y paraît – du concept philosophique au principe juridique. Entré dans le répertoire juridique de l'Union européenne par touches successives, après avoir, au cours d'une longue période de décontamination, été débarrassé de ses oripeaux corporatistes d'origine, le principe de subsidiarité est devenu une règle centrale du droit positif de l'Union en 1992 à la faveur du traité de Maastricht[1]. Destiné à régir la répartition territoriale des compétences partagées entre les États membres et la Communauté, il accorde à cette dernière une compétence dite subsidiaire, son intervention n'étant, en principe, requise que si « les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante et peuvent […] être mieux réalisés au niveau communautaire[2] ». Les ambiguïtés d'une telle formulation – tension entre efficacité politique et proximité démocratique, contradiction entre efficacité relative (« suffisante ») et efficacité maximale (« mieux ») – n'ont pas été sans susciter la perplexité de l'observateur attentif[3].

Philosophiquement, la subsidiarité – catholique comme germanique – fait référence à un modèle de société dans lequel les capacités de chaque personne et de chaque instance sont conçues comme naturelles et à l'intérieur duquel, donc, l'attribution des compétences n'est pas l'objet de débat. Rien de tel dans le fonctionnement institutionnel de l'Union, ou pas encore. D'un côté, la conception catholique, d'après laquelle le fondement du principe de subsidiarité est le caractère prioritaire des droits et des capacités des personnes sur les structures de pouvoir, sur les institutions organisatrices de la vie en société, donc le caractère second des institutions publiques. De l'autre, la conception *communautaire*. En passant de la subsidiarité catholique à la subsidiarité européenne, de la subsidiarité philosophique à la subsidiarité juridique, on glisse inévitablement d'une logique naturaliste vers une logique utilitariste, à tout le moins fonctionnaliste, dans la mesure où ce qui fonde *in fine* cette dernière est un argument d'efficacité et de maîtrise de l'action publique. Même si les deux ne sont bien sûr pas sans entretenir quelques rapports, la subsidiarité *communautaire* n'est déjà plus la subsidiarité catholique d'origine. Cette tension irréductible rend la notion peu utilisable en droit ; autant dire, même, qu'elle neutralise complètement ses effets, comme en

---

régulation des rapports entre les *Länder* et l'État fédéral –, alors même que le principe n'y apparaît pas *expressis verbis*. Le droit positif allemand ne reconnaît que le principe *communautaire* de subsidiarité.

[1] Trois étapes principales. 1°, la locution principe de subsidiarité apparaît dans le projet de traité d'Union européenne mis au point en 1984 par le Parlement européen (projet dit Spinelli, du nom du militant fédéraliste, député italien à Strasbourg, Altiero Spinelli). 2°, Jacques Delors s'en saisit et fait entrer le principe dans l'Acte unique européen (1986) puis dans la Charte européenne des travailleurs (1989). 3°, le traité de Maastricht l'élève véritablement au rang de règle positive destinée à régir la répartition des compétences partagées entre les États membres et la Communauté.

[2] « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. » (article 3 B du traité de Maastricht, devenu article 5-2).

[3] Cf. R. DEHOUSSE, « La subsidiarité et ses limites », *Annuaire européen*, 1992, 40, p. 27-46. La littérature de commentaire sur le principe *communautaire* de subsidiarité est abondante. Parmi les travaux les plus en pointe, cf. ceux dirigés par Francis Delpérée, professeur à l'Université catholique de Louvain (F. DELPÉRÉE, dir., *Justice constitutionnelle et subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000 ; *Le Principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002) et ceux menés par Vlad Constantinesco, professeur à l'Université Robert-Schuman de Strasbourg. Bien avant que la subsidiarité prenne l'importance qu'on lui connaît aujourd'hui, V. Constantinesco écrivait une thèse de droit public significativement intitulée *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés* (Paris, LGDJ, 1974). Depuis, il a été de ceux qui ont le plus contribué à clarifier le sens *communautaire* donné au principe. Pour une étude récente, cf. « Les compétences et le principe de subsidiarité », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, 41 (2), p. 305-317.

témoigne, par exemple, l'éternel débat sur la sanction du principe par le juge[1]. Les réflexions doctrinales sur la *justiciabilité* de la subsidiarité, pour la plupart d'entre elles, ont souligné l'absence totale d'opérationnalité juridique du principe dès la signature du traité de Maastricht.

D'où, à ce stade, notre première conclusion intermédiaire sur la subsidiarité *communautaire* : s'il s'agissait à travers le mot subsidiarité de promouvoir un concept nouveau et donc une valeur ajoutée notionnelle, force est de constater son échec patent. Sans définition juridique véritablement assurée, la subsidiarité avait pour tâche, en 1992, de répondre aux craintes des États et des régions face à l'interventionnisme de la Commission, jugé excessif depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen. Elle est morte en quelque sorte dès sa naissance juridique du fait à la fois des objectifs contradictoires qui lui ont été assignés et des critères peu opérationnels qui ont été retenus pour sa mise en pratique. D'une part, le principe de subsidiarité était censé réguler les compétences concurrentes, déterminer le juste niveau de pouvoir, rapprocher l'Union des citoyens, diminuer l'excès de réglementation européenne et protéger la souveraineté des États. D'autre part, il devait s'appliquer sur le fondement de l'inaptitude et de l'insuffisance des États, de l'aptitude comparative et de l'efficacité comparative. Autant de critères qui, s'ils sont appliqués un à un, modifient à chaque fois les contours de la règle.

Objectif constitutionnel et injonctions contradictoires

3. Que dire, à présent, du nouvel article 72 al. 2 de la Constitution française à la lumière de cet échec européen ? « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. » Première question : quel sens précis donner à la formule « les collectivités territoriales ont *vocation* » ? À travers le mot « vocation », il est bien question d'objectif et non d'obligation juridique, qui plus est, d'un objectif formulé de manière pour le moins indéterminée (« le mieux »). À tel point qu'on peut y voir une règle de bon sens confinant presque à l'évidence tautologique. Or, l'évidence et le bon sens font souvent mauvais ménage avec le droit : il n'y a rien de moins évident que le bon sens, auquel, en retour, il est difficile d'attribuer une définition juridique[2].

Seconde question : qui est le juge du « mieux » ? Quels en sont les critères ? Deux problèmes s'entremêlent ici, qu'il faut s'attacher à distinguer : 1°, l'efficacité comparative entre l'action des collectivités territoriales et celle de l'État ; 2°, l'éventuelle valeur ajoutée locale par rapport à l'action étatique. En d'autres termes, le critère discriminant auquel se réfère la disposition constitutionnelle est-il celui de la défaillance de l'État ou celui de la capacité supérieure des collectivités territoriales ? Faut-il raisonner en termes d'efficacité relative et de suffisance ou bien en termes d'efficacité maximale ? En toute rigueur, si l'on suit le sens officiel que lui donne le droit communautaire, le principe de subsidiarité devrait être interprété comme conférant une compétence de principe aux collectivités territoriales et une compétence d'attribution (d'exception) à l'État, posant ainsi la question de la nécessité de l'action étatique et sous-entendant par là que les collectivités locales, au même titre que l'État, ont vocation à exprimer l'intérêt général. Tel n'est bien sûr pas le cas dans la Constitution de 1958, ainsi que la pratique communautaire pouvait aisément le laisser

[1] Cf. A. G. TOTH, « Is Subsidiarity Justiciable? », *European Law Review*, 1994, 19 (3), p. 268-285 ; R. DEHOUSSE, « La subsidiarité et ses limites », *Annuaire européen*, 1992, 40, p. 27-46.

[2] Robert Savy écrit ironiquement : « On sait que certaines vocations peuvent ne pas se réaliser. » (R. SAVY, « Sur un trompe-l'œil constitutionnel », *Apprendre à douter : questions de droit, questions sur le droit. Mélanges Claude Lombois*, Limoges, PULIM, 2004, p. 452).

présager. Le texte constitutionnel français ne confère aucun droit opposable aux collectivités territoriales. Il ne fait qu'exprimer une simple règle de conduite, un objectif à atteindre. Certes, l'objectif est de valeur constitutionnelle mais cette valeur ne lui confère pas de clarté particulière. Principe formel ayant théoriquement la mission de réguler et d'ajuster l'exercice des compétences, la subsidiarité ne détermine aucune délimitation matérielle précise des attributions des différentes collectivités territoriales. L'utiliser à cette fin revient, en quelque sorte, à lui faire jouer le mauvais rôle d'un argument d'autorité. Bien sûr, l'absence de force obligatoire ne suffit pas pour refuser à une disposition le caractère de règle de droit (nous avons vu qu'elle est déjà une condition suffisante pour refuser à la subsidiarité le statut de règle de droit positif)[1]. Les exemples ne sont-ils pas nombreux de règles de droit valides dépourvues de toute force contraignante, de toute efficacité ? En cela, la subsidiarité fait partie des multiples dispositions-programmes déjà existantes dont la valeur juridique a toujours posé question. Elle a néanmoins ceci de particulier d'identifier un objectif sans lui donner de contenu précis. Difficile, dans ces conditions, d'y voir une disposition-programme comme les autres, qui, en général ont au moins le mérite de la clarté. Aussi l'imprécision est-elle déjà assez grande en l'état pour ne pas que le constituant y ajoute en plus le mot subsidiarité.

Prudence du constituant à laquelle répond la prudence du Conseil constitutionnel. Aux termes de sa décision du 7 juillet 2005 sur la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique[2], le Conseil constitutionnel a révélé la lecture qu'il convenait d'adopter de l'article 72 al. 2 et confirmé le caractère juridiquement très peu contraignant – pour ne pas dire inutile – du principe de subsidiarité. Notons que, dans sa grande sagesse, la haute juridiction, liée, en cela, par les termes mêmes du texte constitutionnel, n'utilise pas l'expression principe de subsidiarité, qui, pour l'instant, reste l'apanage exclusif du droit communautaire[3]. Le douzième considérant de la décision de 2005 est exempt de toute ambiguïté ; très éloquemment, le Conseil écrit, à propos de l'article 72 al. 2 : « il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'État plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale ». Pour être prise en compte, la valeur ajoutée de la collectivité locale (« mieux ») doit être « manifeste » ; et c'est à elle, en définitive, d'apporter la preuve de cette potentielle valeur ajoutée. En d'autres termes, si contrôle de l'étendue matérielle des compétences locales il doit y avoir, il ne pourra être que minimal. Dans l'esprit du Conseil constitutionnel, donc, le doute profite très logiquement à l'État, qui possède, pour ainsi dire, si l'on adopte le regard du droit, une priorité quasi-ontologique – à défaut d'antériorité chronologique – sur *ses* collectivités territoriales (le pouvoir local vient d'en haut). Ne sont-elles pas des sujets juridiques dérivés[4], tout comme, d'ailleurs,

[1] Rappelons qu'un objectif de valeur constitutionnelle n'a pas par lui-même de force contraignante. Il peut simplement justifier des dérogations circonstanciées à des principes constitutionnels. Sur cette question, cf. B. FAURE, « Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 1995, 21, p. 47-77 ; A. LEVADE, « L'objectif de valeur constitutionnelle, vingt ans après. Réflexions sur une catégorie juridique introuvable », *L'Esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 687-702 ; F. LUCHAIRE, « L'objectif de valeur constitutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005, 64, p. 675-684 ; P. de MONTALIVET, *Les Objectifs de valeur constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2006.

[2] Conseil constitutionnel, *Décision 2005-516 DC*, 7 juillet 2005.

[3] Cf. Conseil constitutionnel, *Décision 2007-560 DC*, 20 décembre 2007 (traité de Lisbonne).

[4] Ce qui, bien sûr, ne les empêche pas d'exercer un rôle de représentation des populations regroupées sur le territoire dont elles sont chargées d'assurer l'administration. Sur ce point, cf., en tout premier lieu, J.-A. MAZÈRES, « Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique élémentaire »,

l'Union européenne, régie par le principe de spécialité ? Toutes choses égales par ailleurs (nous avons vu que le mot subsidiarité est inscrit dans les textes officiels du droit communautaire), l'attitude de la Cour de justice des Communautés européennes est très comparable à la grande réserve du Conseil constitutionnel français, tant son recours au principe de subsidiarité se révèle parcimonieux et économe. En conformité avec leur jurisprudence antérieure au traité de Maastricht, les juges de Luxembourg préfèrent en effet appliquer le principe de proportionnalité, dont ils ont eux-mêmes défini la portée juridique, et se gardent bien de s'aventurer sur le terrain politique de la subsidiarité[1]. Le parallèle est alors évident entre subsidiarité française de l'article 72 al. 2 et subsidiarité *communautaire* de l'article 5-2, entre la question européenne des rapports États membres/Communauté et la question nationale des rapports collectivités territoriales/État. Dans les deux cas, tout se passe comme si on attribuait à la subsidiarité le pouvoir de répondre à une question alors même qu'elle ne fait que la poser sans lui donner de solution définitive.

Revenons au précédent européen. Ici encore, il éclaire la situation française d'une lumière très suggestive, spécialement si l'on considère le contexte historique de la gestation du principe *communautaire* de subsidiarité. En 1990-1991, lors des discussions de la conférence intergouvernementale préparant la rédaction du traité de Maastricht, deux conceptions différentes de la distribution des compétences entre niveaux communautaire et national s'affrontaient : l'une favorable à l'insertion d'un article général régulant le système de répartition des attributions de chaque échelon (logique de subsidiarité) ; l'autre prônant l'établissement de listes détaillées de compétences (logique énumérative de répartition). C'est la première conception qui a été retenue, dans la mesure où la morphologie du projet européen, le fonctionnement de l'Union lui-même rendaient manifestement difficile la mise au point la mise au point listes définitives de compétences nationales et communautaires à l'image de la pratique traditionnelle des États fédéraux. La subsidiarité est alors survenue comme une heureuse alternative aux formules classiques d'organisation verticale des pouvoirs. Face à la difficulté, elle fait figure de recours. En apparence, le choix se présente donc comme binaire et exclusif : subsidiarité d'une part, listes de compétences de l'autre ; principe formel de régulation d'une part, répartition par matière de l'autre. Les expériences belge et américaine ne montrent-elles pas qu'en théorie le principe de subsidiarité ne trouve pas à s'appliquer dans les systèmes établissant des listes détaillées de compétences ? Dépendants d'un schéma complexe de compétences partagées, tel qu'il continue d'avoir cours aujourd'hui en Europe, les acteurs de l'Union ont donc préféré élaborer un

---

Revue du droit public, 1990, 106 (3), p. 607-642. Les collectivités territoriales ne sont donc pas seulement des échelons techniques destinés à mettre en œuvre les politiques publiques décidées par l'État.

[1] Très tôt, les juges communautaires ont donné une explication à leur auto-restriction et à leur timidité jurisprudentielle, comme en témoigne la communication de la Cour du 20 décembre 1990 à l'attention de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique de 1991 : « Nonobstant la connotation largement politique de ce principe, l'examen, par la Cour, d'un tel moyen ne poserait pas à celle-ci des problèmes de caractère nouveau. A cet égard, il suffit de renvoyer à un autre principe, peut-être de caractère plus modeste, qui, depuis longtemps, est pris en compte comme élément d'interprétation pour la délimitation des compétences permettant aux institutions d'imposer des obligations aux citoyens communautaires, et notamment aux opérateurs économiques, et dont la violation constitue également un moyen d'annulation et d'exception, à savoir le principe de proportionnalité. Selon ce principe, les mesures adoptées doivent être aptes et nécessaires pour atteindre les objectifs visés par la compétence accordée à l'institution. Si, en appliquant ce principe, également de connotation politique, la Cour a toujours reconnu une large marge d'appréciation à l'institution en cause, elle a néanmoins contrôlé le respect par celle-ci des limites extrêmes de ce pouvoir d'appréciation, notamment par sa censure de la mesure en cas d'erreur manifeste. » La Cour n'a accepté de se prononcer explicitement sur le principe de subsidiarité que deux fois en 1994 et, dans les deux cas, elle a donné tort à l'État qui tentait de s'opposer à l'adoption d'une norme communautaire.

principe dont la fonction devait être, plus modestement, de réguler l'exercice des compétences.

D'un côté, donc, le principe de souveraineté (tel qu'il a pu être formulé par Jean Bodin) suppose l'omnicompétence exclusive du souverain et le caractère indivisible de la puissance publique[1]. De l'autre, avec la subsidiarité, place est faite à un partage des compétences fonctionnant sur le mode de la perméabilité et de la mobilité, non sur celui, traditionnel, de la spécialité des attributions ; en somme, à une approche globale à l'intérieur de laquelle les compétences deviennent mobiles, c'est-à-dire potentiellement communes en tout ou partie à la Communauté et aux États, et non plus l'apanage de l'une ou de l'autre. Sauf que – le paradoxe est de taille – les dispositions du traité de Maastricht s'avèrent pour le moins unilatérales dès l'instant où les compétences exclusives de la Communauté ne sont pas concernées par l'article 5[2]. En toutes hypothèses, les attributions communautaires restent communautaires mais les compétences étatiques sont, elles, toujours susceptibles de devenir communautaires. Cette formule européenne des compétences partagées est-elle transposable au cas français, étant entendu que l'absence d'un schéma clair de distribution des rôles entre l'Union et les États membres, parce qu'il était (et l'est toujours) politiquement irréalisable, constitue un obstacle majeur à la lisibilité institutionnelle de l'ensemble ? Étant entendu aussi que la tripartition européenne (compétences exclusives de la communauté, compétences des États, compétences partagées) n'a, même par analogie, aucune existence officielle, en droit français, dans la régulation du rapport État/collectivités territoriales. Le problème, s'agissant de la France, est que le choix n'a jamais été opéré entre la clause générale de compétence et l'attribution légale de compétences, la subsidiarité faisant en quelque sorte office de compromis boiteux en lieu et place de ce non-choix. Nous verrons que deux niveaux d'analyse supplémentaires sont à articuler pour accéder à une compréhension plus fine du problème.

4. À l'aune de cet éclairage européen, l'ambiguïté de l'article 72 al. 2 apparaît désormais avec netteté. La philosophie sur laquelle repose la subsidiarité est en effet antithétique avec la logique affichée de spécialisation des compétences par niveau de collectivités territoriales. En cela, elle se rapproche de la clause générale qui, se situant

---

[1] J. BODIN, *Les Six livres de la République* [1583], Paris, Librairie générale française, 1993, p. 111 *sq.*, p. 151 *sq.* (liv. I, ch. 8, 10). Cf., en particulier, les analyses d'Olivier Beaud (O. BEAUD, *La Puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994). Comme le fait remarquer Michel Troper, la réponse à la sempiternelle question de la divisibilité de la souveraineté dépend du sens prêté au mot lui-même. Et le juriste de distinguer, dans la lignée d'un Carré de Malberg, entre la *Souveränität* (la souveraineté comme caractère suprême de la puissance étatique), la *Staatsgewalt* (la souveraineté comme l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance d'État), la *Herrschaft* (la souveraineté comme puissance de l'organe souverain) et la qualité de l'être au nom duquel l'organe suprême exerce son pouvoir, à savoir le peuple souverain dans les démocraties représentatives (la souveraineté comme principe d'imputation). La *Souveränität*, en tant que caractère suprême de l'État, est indivisible, mais la souveraineté au sens de l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance d'État est, elle, tout à fait partageable (M. TROPER, « Le titulaire de la souveraineté », *La Théorie du droit, le droit, l'État*, Paris, PUF, 2001, p. 283-298 ; « L'Europe politique et la souveraineté des États », *L'État au XX^e siècle* / dir. par S. GOYARD-FABRE, Paris, Vrin, 2004, p. 181-194).

[2] Précisons que seules les compétences exclusives par nature – et non par exercice – sont visées à l'article 5. Sur la distinction opérée par la Cour de justice entre compétences exclusives par nature et compétences exclusives par exercice, cf. K. LENAERTS, P. VAN YPERSELE, « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3 B du traité CE », *Cahiers de droit européen*, 1994, 30 (1-2), p. 3-83 ; V. MICHEL, « 2004 : le défi de la répartition des compétences », *Cahiers de droit européen*, 2003, 1-2, p. 17-86. Les compétences exclusives par nature sont celles pour lesquelles les traités excluaient dès l'origine toute action nationale en raison de la nature des objectifs assignés à la Communauté ; les compétences exclusives par exercice sont celle pour lesquelles le droit dérivé a progressivement exclu l'action des États membres.

en dehors même des textes juridiques, ne permet pas de déterminer concrètement quel échelon est compétent. Bien plus, elle fait référence à une nature pré-juridique censée répondre à la question de la répartition des rôles de chacun. D'où un rapport nécessairement conflictuel avec le droit positif. Pour autant, à observer la pratique, la subsidiarité est un bon révélateur d'une évolution profonde. Car, si l'objectif officiel, annoncé en 2003-2004 par les acteurs de la décentralisation, était bien de constituer des blocs homogènes de compétences et d'établir par là un schéma clair et cohérent de leur répartition, force est de constater que les pratiques effectives conduisent, au contraire, à aggraver toujours plus les enchevêtrements, comme en attestent par exemple la multiplication des financements croisés (induite par le morcellement des transferts opérés) ainsi que le maintien paradoxal de la clause générale de compétence au profit de l'ensemble des collectivités locales[1]. C'est dans ce contexte, en effet, devant l'inertie d'une décentralisation à la française peu portée à la lisibilité, qu'intervient la subsidiarité. À l'image de la subsidiarité européenne, la subsidiarité française surgit comme un recours, à l'intérieur d'un texte constitutionnel qui, rappelons-le, ne contient aucune répartition verticale (territoriale) des pouvoirs. Elle est un instrument de gestion de la complexité, mais un instrument aussi complexe que la complexité qu'elle est théoriquement chargée de réduire. D'où les doutes légitimes qui peuvent être formulés sur la sincérité de l'objectif initial. N'y a-t-il pas là une logique d'affichage symbolique, une opération de communication politique, d'ailleurs inefficace en ce qu'elle formule inconsciemment une injonction contradictoire ? Telle est la limite de la prudence – de la timidité ? – du constituant français en matière d'autonomie locale. Comment ne pas voir, en effet, le heurt évident entre la philosophie de la subsidiarité (au sens communautaire), qui implique l'idée d'une perméabilité, et le principe français des blocs de compétences (qui a finalement échoué) ? Ou bien est-ce là l'aveu juridique d'un échec politique, la subsidiarité prenant subrepticement la suite de la clause générale après l'expérimentation grandeur nature de l'impasse des blocs de compétences ? Dans le même ordre d'idées, la reprise du principe de subsidiarité par le droit français pourrait très bien s'apparenter à une réaction de lassitude des acteurs de la décentralisation devant les promesses non tenues, devant l'épuisement du principe de libre administration des collectivités territoriales, qui a très vite montré ses limites politiques ? Ce n'est donc pas sans maladresses que la réforme de 2003 a voulu rendre irréversibles les acquis de la décentralisation, obtenus jusqu'alors à droit constitutionnel constant. Pour qu'un principe de subsidiarité comparable à celui de l'Union européenne trouve un minimum d'existence en droit français, il aurait fallu qu'un schéma tripartite soit pareillement consacré : attributions de souveraineté réservées à l'État, attributions transférées aux collectivités territoriales, compétences partagées entre les deux niveaux et régulées par la subsidiarité.

Comme son homologue *communautaire*, la subsidiarité française n'est pas tant juridique que politique. Dans le cas européen, les spécialistes s'accordent sur ce point, l'objectif consistait à signifier aux eurosceptiques – notamment britanniques – et aux Länder allemands que la Commission n'entendait pas s'immiscer sans motifs dans les affaires internes des États, tout en préservant paradoxalement les conditions de possibilité d'un éventuel fédéralisme européen[2]. Sur ce point, la stratégie de Jacques Delors – l'artisan du traité de Maastricht – a certes réussi à court terme mais au prix

[1] Ce qui n'empêche pas, bon an mal an, chaque niveau territorial de se doter d'une identité. Le Conseil d'État a toutefois précisé que même dans le cas où la loi appelle à la constitution d'un bloc de compétences, la compétence ne peut devenir exclusive que si, et seulement si, toute intervention d'une autre catégorie de collectivité territoriale est expressément interdite (Conseil d'État, *Commune de Mons-en-Barœul*, 29 juin 2001).

[2] Cf. D. Z. CASS, « The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community », *Common Market Law Review*, 1992, 29 (6), p. 1107-1136.

d'un échec patent à long terme. En effet, si la subsidiarité avait l'incontestable avantage de permettre d'éviter le mot honni et repoussoir de fédéralisme, les questions de fond sont restées très largement irrésolues[1] : la subsidiarité *communautaire* donne-t-elle la priorité à l'efficacité centralisatrice ou bien à la proximité démocratique ? Fait-elle intervenir la proximité seulement quand il y a concurrence entre l'efficacité égale des niveaux communautaire et national ?

Qu'en est-il dans le cas français ? De la même manière qu'en droit communautaire, le flou de l'article 72 al. 2 révèle la forte indétermination du processus de décentralisation, très loin de se réduire au discours de légitimation des acteurs ou à l'apparente simplicité des catégories juridiques usuelles[2]. Ressort ici l'ambiguïté fondamentale qu'il y a à promouvoir un rapprochement décision/citoyen avec des arguments pouvant tout à fait justifier un mouvement inverse. L'examen des pratiques concrètes de répartition du pouvoir fait bien apparaître les phénomènes de centralisation à l'œuvre en marge d'une rhétorique vantant les mérites de la proximité : la centralisation bruxelloise au niveau européen, la centralisation parisienne au niveau français. C'est que le mot d'ordre de la proximité n'est pas prioritaire dans l'absolu ; il intervient seulement à l'intérieur d'un impératif toujours prééminent d'efficacité. Sauf que ce tableau ne saurait être systématisé à l'excès au risque, sinon, de nier la réalité – bien tangible par ailleurs – de la décentralisation[3]. Le message implicite – politique plus que juridique – de la subsidiarité ne serait-il pas, en définitive, la remise en cause du caractère historiquement irréfragable de la présomption de compétence de l'État ? En d'autres termes, la subsidiarité *à la* française ne serait pas une compétence de principe positivement attribuée aux collectivités territoriales mais, négativement, la remise en cause de celle attribuée à l'État, sorte d'étape intermédiaire menant de la clause générale à la présomption de compétence.

Il importe au total de tenir ensemble deux registres d'observation, deux niveaux d'analyse distincts : d'une part, la permanence de l'État central, qui reste incontournable ; d'autre part, la déstabilisation sans précédent de l'assise de sa légitimité ; les deux phénomènes pouvant d'ailleurs s'alimenter l'un l'autre. L'État s'affirme pour signifier – et se signifier à lui-même – qu'il est toujours légitime. La subsidiarité se situe précisément au cœur de ce grand écart, issu de la rencontre entre l'histoire française et l'actualité européenne : maintien farouche de l'unité de l'État mais difficulté persistante à penser l'autonomie locale sur un mode qui ne soit pas uniquement administratif.

État jacobin et État subsidiaire

5. La subsidiarité de l'article 72 al. 2 ne doit pas tromper l'observateur. Si, comme en Europe, parler de subsidiarité n'apporte rien juridiquement, il ne faut pas pour autant sous-estimer la logique politique dont elle est tout à fait symptomatique. Nous

[1] Sur cette thèse de l'évitement sémantique, cf. J. BARROCHE, « La subsidiarité chez Jacques Delors. Du socialisme chrétien au fédéralisme européen », *Politique européenne*, 2007, 23, p. 153-177.

[2] Sur le terrain juridique, Charles Eisenmann a souligné le caractère trompeur de l'affrontement binaire des catégories centralisation et décentralisation, non pas pour en proposer une synthèse théorique mais pour montrer à quel point la centralisation travaille la décentralisation de l'intérieur, et réciproquement ; et que, donc, une approche trop massive empêche d'appréhender les pratiques décentralisatrices dans leur complexité. D'où son concept de semi-décentralisation, qu'il appliquait à la France, en parlant d'un modèle français d'administration semi-décentralisée (C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948).

[3] Cf. P. LE GALÈS, « Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin », *La France en mutation, 1980-2005* / dir. par P. D. CULPEPPER, P. A. HALL, B. PALIER, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 303-341.

proposons, en l'espèce, de parler de subsidiarité *à la* française au sens où un processus – pensé ou impensé – est à l'œuvre en France, qu'on ne retrouve pas dans les autres pays européens. La subsidiarité pourrait dès lors s'apparenter à une *ruse* de l'État central lui permettant de ne pas perdre la main face à des collectivités territoriales conquérantes[1], alors même qu'à l'image de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni, les États historiquement unitaires sont tous plus ou moins engagés sur la voie de la fédéralisation[2]. L'ambiguïté ou l'indétermination juridique du principe de subsidiarité ne permet-elle pas à l'État français d'adopter une *stratégie* de maintien derrière l'apparence du changement ? Cette réplique du scénario européen à l'échelle nationale n'est-elle pas, pour lui, un moyen de ne pas clarifier la répartition des compétences et de tirer profit de l'opacité ainsi alimentée ? Il ne s'agit bien sûr pas de crier au complot d'un État conspirateur[3] mais bien plutôt, sans se réfugier dans un culturalisme facile, de considérer les effets de la pesanteur historique – le centralisme monarchique et jacobin – pour comprendre la situation présente. Plus que chez ses partenaires européens fonctionnant sur le mode unitaire, l'État, en France, conserve le plus souvent la maîtrise des pouvoirs d'impulsion et d'initiative et transfère aux collectivités territoriales les seules missions d'exécution ou de gestion. La Constitution ne parle-t-elle pas des « compétences qui peuvent être le mieux *mises en œuvre* à [l']échelon » des collectivités territoriales ? Tout comme leur absence ou leur silence, les mots du droit doivent être pris au sérieux, au-delà même de la question de leur efficacité sociale. Parler d'exercice et non de mise en œuvre n'aurait-il pas donné une autre dimension à cette disposition ? La réforme de 2003-2004 n'a-t-elle pas, en outre, davantage profité à l'échelon départemental qu'à l'échelon régional, pourtant plus en phase avec cette logique de fédéralisation, de même que le niveau intercommunal n'a pas, pour l'instant, fait l'objet de réelle reconnaissance constitutionnelle. Si ce constat possède sa part de pertinence, il ne dit pas toute la vérité de la situation, loin s'en faut. À de nombreux égards, le temps de l'État jacobin est depuis longtemps révolu, si tant est qu'il ait jamais disposé du caractère massif qu'on lui a d'ordinaire prêté[4]. Ajoutons, pour ne pas se méprendre sur le terme *stratégie* et, par là, se prémunir contre toute hypostase de l'État en un grand sujet démiurgique, que la décentralisation n'a pas été un processus pensé ou voulu par l'État central. Elle est d'abord et avant tout le fait des grands élus locaux (des métropoles et des régions) et, en second lieu seulement, le résultat d'un mouvement externe plus général (pression de la mondialisation et de la construction européenne)[5].

Reste que l'État s'est ensuite adapté à la situation en tentant d'en tirer profit. Dans la continuité logique de son acte inaugural, la loi ATR, ce qui fait office de principe

---

[1] Cf. J. CAILLOSSE, « Comment le "centre" (se) sort-il des politiques de décentralisation ? Éléments de réponse du droit français », *Pouvoirs locaux*, 2004, 63 (4), p. 43-53 ; *Jeux d'échelle et transformations de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France* / dir. par L. BHERER, J.-P. COLLIN, É. KERROUCHE, J. PALLARD, Saint-Nicolas, Presses de l'Université de Laval, 2005, p. 137-159.

[2] Sur l'Italie, cf. A. ROUX, G. SCOFFONI, « Autonomie régionale et formes de l'État », *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 895-913 ; C. BARBATI, « La mobilité des compétences », *Revue française d'administration publique*, 2007, 121-122, p. 49-60. Précisons que depuis une révision de 2001, l'Italie a fait entrer le mot subsidiarité dans sa Constitution.

[3] Cf. P. LE LIDEC, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 2007, 121-122, p. 111-130. Cf. aussi J. CAILLOSSE, « Ce que les juristes appellent "décentralisation". Notes sur l'évolution du droit français à la lumière des travaux de Charles Eisenmann », *Mélanges Douence, op. cit.,* p. 71-98.

[4] Cf. P. ROSANVALLON, *Le Modèle politique français*, Paris, Le Seuil, 2004. Pierre Rosanvallon analyse l'« amendement » dont le jacobinisme a, selon lui, fait l'objet depuis l'épisode révolutionnaire. Dans une autre perspective, Pierre Grémion avait déjà parlé d'« apprivoisement » (P. GRÉMION, *Le Pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil, 1976). Dépassé ou non, ce modèle du « pouvoir périphérique » ne doit pas être systématisé à l'excès (P. DURAN, J.-C. THOENIG, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, 46 (4), p. 580-623).

[5] Cf. P. LE GALÈS, « Les deux moteurs de la décentralisation », *La France en mutation, op. cit.*

français de subsidiarité agit comme un instrument de décentralisation de l'exécution. Selon les termes de la loi du 6 février 1992 ainsi que du décret du 1er juillet de la même année, chaque niveau territorial s'est vu attribuer une fonction spécifique : au niveau national le rôle « de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle », aux échelons infra-étatiques la mise en œuvre des politiques nationales ou communautaires. Ainsi cernons-nous les contours de cette possible subsidiarité *à la* française. Dans le souci généralisé de rapprocher le pouvoir de décision du citoyen, la subsidiarité contribue à marquer une ligne de partage entre, d'un côté, la prise de décision elle-même et, de l'autre, son application, à l'instar du système européen des directives, quand bien même la science administrative a révélé ce qu'un tel séquençage rationnel binaire avait d'éminemment trompeur. Plus qu'une règle généreuse de proximité politique, la subsidiarité pourrait alors très bien se réduire à un banal principe de décentralisation administrative ou de fédéralisme d'exécution. Autant dire la faiblesse béante de sa valeur ajoutée. Le problème, nous l'avons déjà relevé, est que cette disjonction politique/intendance reste fondamentalement antinomique avec la subsidiarité d'origine, qui, loin s'en faut, ne se limite pas à la simple exécution de ce que le niveau supérieur a décidé. Deux logiques s'opposent en définitive, qui, sur le plan analytique, ne sont pas réductibles l'une à l'autre. Dans le cadre de la décentralisation, le pouvoir local n'est jamais titulaire que de la part de compétence que le niveau central veut bien lui concéder : il ne représente qu'une délégation du pouvoir central. Avec la subsidiarité, c'est le mouvement inverse : le niveau local ne délègue aux échelons supérieurs que les responsabilités et les tâches dont il ne peut se charger lui-même. Quoi de plus éloigné de la culture politique française ? Althusius contre Bodin en quelque sorte.

En l'espèce, on retrouve, d'une certaine manière, l'esprit de la subsidiarité catholique en tension, sur ce point, avec l'origine germanique du concept (priorité au local). L'encyclique *Quadragesimo anno* ne parlait-elle pas des « affaires de *moindre* importance » et des « groupements d'ordre *inférieur* »[1] ? Aussi, la subsidiarité s'apparente à une reformulation du vieil adage romain *de minimis non curat praetor*, revu et corrigé à la lumière des impératifs managériaux. Telle serait la manière typiquement française d'acclimater la logique de la subsidiarité, reprenant ce qui dans le catholicisme permet de sauvegarder sa centralisation, alors que l'objectif affiché est de renforcer la légitimité du niveau local. En ce sens, la subsidiarité originaire est plus étrangère à la culture française en raison de sa provenance germanique (dimension ascendante et horizontale) qu'en raison de sa provenance catholique (dimension descendante et hiérarchique). N'a-t-on pas très justement qualifié l'État français d'État catholico-jacobin, rappelant par là l'évidente continuité des structures institutionnelles – formatées dans le moule ecclésial – entre l'Ancien Régime et la Révolution ? La subsidiarité – en ce qu'elle cristallise un certain brouillage de la hiérarchie, à tout le moins une occultation de la question du détenteur du dernier mot, du détenteur du pouvoir de décision en dernier ressort – se révèle parfois de peu de poids face au surmoi jacobin de l'État français, qui reste le grand protecteur, le dépositaire ultime de l'intérêt général.

[1] « Que l'autorité publique abandonne donc aux *groupements de rang inférieur* le soin des *affaires de moindre importance* où se disperserait à l'excès son effort ; elle pourra dès lors assurer plus librement, plus puissamment, plus efficacement les fonctions qui n'appartiennent qu'à elle, parce qu'elle seule peut les remplir : diriger, surveiller, stimuler, contenir, selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité. Que les gouvernements en soient donc bien persuadés : plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements selon le principe de la fonction supplétive de toute collectivité, plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publiques. » (rééd. La Bonne Presse, 1960, p. 32). Nous soulignons.

6. Nous le voyons, la subsidiarité indique quelque chose de plus par rapport à l'idée classique de décentralisation. Le réinvestissement du principe émerge dans une atmosphère de redéfinition des fonctions de l'État et, plus généralement, dans le cadre d'une remise en cause de la légitimité du modèle étatique traditionnel, de l'approche *souverainiste* et *décisionniste* du pouvoir. Sur fond de nouvelle gouvernance, les cadres territoriaux de l'exercice du pouvoir politique se déplacent et modifient en profondeur les modes d'action des gouvernements. La subsidiarité prend place à l'intérieur de ce nouveau paradigme, qui correspond aussi à un nouveau discours de légitimation de l'État[1]. Telle est l'ambiguïté de la relecture managériale de la subsidiarité[2] : invoquer des critères de proximité ou d'efficacité, alors que le propre de la subsidiarité est de faire référence à des capacités naturelles, des compétences *par nature* – notion totalement étrangère à la positivité juridique. Figure de proue de ce mouvement, l'Europe se vit très précisément comme le laboratoire démocratique de cette redéfinition en cours des contours et des missions de l'État. Au-delà même des enjeux identitaires locaux, qui sont très inégaux selon les traditions et les cultures nationales, un phénomène commun est partout repérable : les collectivités territoriales ou entités infra-étatiques se parent des vertus tranquillisantes de la proximité, de la chaleur rassurante du proche et du petit, censées régénérer la démocratie. Il y aurait lieu de s'interroger plus avant sur cette rhétorique *proximitaire* qui prétend au monopole de la régénération démocratique, à grand renfort de référence à Tocqueville (la commune comme lieu d'apprentissage de la démocratie) ou à Rousseau (le rapport inversement proportionnel entre l'étendue territoriale de l'État et sa vitalité démocratique)[3]. Au total, la perspective *subsidiariste* permet de cerner en quoi et comment la souveraineté se recompose au contact de ces exigences démocratiques, souvent confuses et contradictoires. En affirmant la souveraineté et la dignité de chaque niveau de compétences, la subsidiarité s'érige, à bon droit, comme un principe cardinal pour l'éthique démocratique, et se présente ultimement comme l'alternative *post-moderne* à la souveraineté traditionnelle[4]. Alternative *post-moderne* qui pourrait tout autant être dite *post-totalitaire*[5].

Concept historiquement situé, concept viscéralement européen, la subsidiarité s'inscrit donc dans une nouvelle configuration, faite de méfiance à l'égard de l'État, toujours suspecté de vouloir étendre son emprise totalitaire sur la société. Aussi tentons-nous l'hypothèse d'un changement de paradigme, le passage d'un monde à l'autre, le passage de l'État totalitaire à l'État subsidiaire. Car la cible du message subversif de la subsidiarité, c'est bien l'État souverain. D'où, très significativement, l'absence de résonance du principe dans la culture juridique américaine – ou plus généralement anglo-saxonne –, qui n'a pas fait l'expérience du totalitarisme. De cette méfiance persistante vis-à-vis de l'État – très différente de celle nourrie par le libéralisme classique – découle la prétention européenne à transformer la répartition des compétences en une question extra-politique. C'était là l'objectif inavoué de la subsidiarité *communautaire* : faire de la distribution verticale du pouvoir une question purement technique voire technocratique (bilan coûts/avantages entre proximité et efficacité), en contournant la dimension éminemment politique et symbolique de la

[1] Cf. J. CHEVALLIER, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », *Revue française d'administration publique*, 2003, 105-106, p. 203-217 ; *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003.

[2] Sur cette question complexe des rapports entre droit et management, cf. J. CAILLOSSE, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, 2003, 105-106, p. 121-134.

[3] Sur le terrain juridique qui était le sien, Charles Eisenmann a très tôt montré un point essentiel aujourd'hui malencontreusement oublié, à savoir que la décentralisation n'est pas nécessairement l'accomplissement de la démocratie (C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation, op. cit.*).

[4] Au sens de Jacques Chevallier (J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne, op. cit.*).

[5] Cf. J.-P. LE GOFF, *La Démocratie post-totalitaire*, Paris, La Découverte, 2002.

hiérarchie des niveaux de gouvernement, et en misant en quelque sorte sur une autorégulation naturelle des différents échelons en concurrence. Telle est la raison principale de son échec. La même prétention ne pourrait qu'échouer en droit constitutionnel français. Héritier du conflit entre Dieu et César, le problème de la répartition des compétences se situe sur un terrain foncièrement politique. Son indétermination dans le système communautaire est à l'image de l'indéfinition du projet européen en tant que tel. Il en va de même du droit français de la décentralisation soumis à de nombreuses injonctions contradictoires. L'enjeu est d'assumer juridiquement cette indétermination ; nous avons vu que la subsidiarité française de l'article 72 al. 2 était très loin du compte, en ce que, notamment, le problème se loge jusque dans l'usage du mot lui-même.

Cette analyse voulait, pour finir, mettre en évidence le danger d'une croyance dans le caractère performatif du concept, dans le caractère immédiat ou automatique de l'efficacité sociale du droit. Parler de subsidiarité ne suffit pas pour en faire une réalité tangible, précisément parce que le mot charrie avec lui des réalités très contrastées. La subsidiarité est un slogan politique et non un principe juridique ; elle est un objet juridique indéterminé, une catégorie juridique introuvable. Aussi péremptoire soit-il en apparence, le diagnostic ne tend pas à disqualifier définitivement – ou à condamner – le concept pour l'avenir. Il éclaire les conditions à réunir, qui pourraient légitimement lui faire prétendre à un tel statut : se délester de cette part d'évidence trompeuse qu'une idéologie ambiante lui a accolée. Hisser la subsidiarité au rang de principe juridique suppose d'en définir rigoureusement les propriétés, en assumant – pour la dépasser – l'histoire du mot. Car il en va de l'histoire des mots comme il en va de l'histoire des hommes, elle n'est pas déterministe. Encore faut-il la connaître et l'analyser.

Bibliographie

Jean-Bernard AUBY, « Décentralisation et pluralisme juridique », *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 39-52

Richard BALME, « Les politiques de la subsidiarité : l'"Europe des régions" comme catégorie générique du territoire européen », *Le Territoire pour politique : variations européennes* / dir. par Richard BALME, Philippe GARRAUD, Vincent HOFFMANN-MARTINOT, Évelyne RITAINE, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 235-268 (Logiques politiques)

Carla BARBATI, « La mobilité des compétences », *Revue française d'administration publique*, 2007, 121-122, p. 49-60

Jean-Michel BELORGEY, « Décentralisation et subsidiarité », *Revue française des affaires sociales*, octobre-décembre 1998, 52 (4), p. 25-32

Francis-Paul BÉNOIT, « L'évolution des affaires locales. De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences », *La Profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, Dalloz, 2006, p. 23-44

Philippe BRAULT, Guillaume RENAUDINEAU, François SICARD, *Le Principe de subsidiarité*, Paris, La Documentation française, 2005 (Les Études de la Documentation française)

Jean-François BRISSON, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », *Actualité juridique. Droit administratif*, 24 mars 2003, 11, p. 529-539

Jean-François BRISSON, « La République décentralisée », *La Constitution de la V^e^ République. Réflexions pour un cinquantenaire* / dir. par Pascal JAN, Paris, La Documentation française, 2008, p. 39-50 (Les Études de la Documentation française)

Jacques CAILLOSSE, « La décentralisation, mode d'emploi », *Revue du droit public*, septembre-octobre 1988, 104 (5), p. 1229-1249

Jacques CAILLOSSE, « Le savoir juridique à l'épreuve de la décentralisation ? (Juristes et sociologues face à la décentralisation) », *Annuaire des collectivités locales*, 1988, p. 5-31

Jacques CAILLOSSE, « De la décentralisation dans ses rapports avec le droit : la révision des dogmes », *La Décentralisation en France : l'état des politiques publiques ; la dynamique des réformes locales ; la dimension européenne*, Paris, La Découverte/Institut de la décentralisation, 1996, p. 317-327

Jacques CAILLOSSE, « Comment le "centre" (se) sort-il des politiques de décentralisation ? Éléments de réponse du droit français », *Pouvoirs locaux*, décembre 2004, 63 (4), p. 43-53 ; « Comment le "centre" (se) sort-il des politiques de décentralisation ? Éléments de réponse du droit français », *Jeux d'échelle et transformations de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France* / dir. par Laurence BHERER, Jean-Pierre COLLIN, Éric KERROUCHE, Jacques PALLARD, Saint-Nicolas, Presses de l'Université de Laval, 2005, p. 137-159

Jacques CAILLOSSE, « Ce que les juristes appellent "décentralisation". Notes sur l'évolution du droit français à la lumière des travaux de Charles Eisenmann », *La Profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, Dalloz, 2006, p. 71-98

Francis CHAUVIN, « L'État et sa réforme depuis les lois de décentralisation », *Les Collectivités locales en mutation. Cahiers français*, octobre-décembre 1999, 293, p. 19-24

Alain DELCAMP, « Droit constitutionnel et droit administratif. Principe de subsidiarité et décentralisation », *Revue française de droit constitutionnel*, 1995, 23, p. 609-624 ; « Principe de subsidiarité et décentralisation », *Le Renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe* / dir. par Jean-Claude NÉMERY, Paris, Économica, 1994, p. 563-581 (Collectivités territoriales/Droit)

Alain DELCAMP, John LOUGHLIN, dir., *La Décentralisation dans les États de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2003 (Les Études de la Documentation française)

Francis DELPERÉE, dir., *Justice constitutionnelle et subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2000

Francis DELPERÉE, dir., *Le Principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant, 2002

Jean-Philippe DEROSIER, « La dialectique centralisation/décentralisation. Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité », *Revue internationale de droit comparé*, janvier-mars 2007, 59 (1), p. 107-140

Jean-Claude DOUENCE, « Libre administration et décentralisation », *Le Droit administratif : permanences et convergences. Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, Dalloz, 2007, p. 441-447

Guillaume DRAGO, « Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel », *Revue internationale de droit comparé*, avril-juin 1994, 46 (2), p. 583-592

Charles EISENMANN, *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948

Alain FAURE, dir., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997 (Logiques politiques)

Alain FAURE, « Territorialisation de l'action publique et subsidiarité : la fin annoncée du "jardin à la française" », *Les Cahiers de l'Institut de la décentralisation*, mai 1999, 2

Yves GAUDEMET, « Libres propos sur la subsidiarité, spécialement en Europe », *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 315-329

Olivier GOHIN, « Quels nouveaux droits constitutionnels des collectivités territoriales », *Revue du droit public*, janvier-février 2002, 118 (1-2), p. 441-457
Olivier GOHIN, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France », *Actualité juridique. Droit administratif*, 24 mars 2003, 11, p. 522-528
Jean-Claude GROSHENS, Jean WALINE, « À propos de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 375-429
Roland HUREAUX, « Faut-il encore décentraliser ? La décentralisation contre le libéralisme », *Le Débat*, janvier-février 2003, 123, p. 112-131
Roland HUREAUX, « Subsidiarité ou constructivisme ? », *Les Nouveaux féodaux. Le contresens de la décentralisation*, Paris, Gallimard, 2004, p. 141-148 (Le Débat)
Patrick LE GALÈS, « Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin », *La France en mutation, 1980-2005* / dir. par Pepper D. CULPEPPER, Peter A. HALL, Bruno PALIER, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 303-341
Patrick LE LIDEC, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 2007, 121-122, p. 111-130
Gilles LEBRETON, « Régionalisme européen et décentralisation à la française », *Décentraliser en France. Idéologies, histoire et prospective* dir. par Christophe BOUTIN, Frédéric ROUVILLOIS, Paris, François-Xavier de Guibert, 2003, p. 275-305
Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, « La subsidiarité dans le fonctionnement de l'État », *La Subsidiarité. De la théorie à la pratique* / dir. par Joël-Benoît D'ONORIO, Paris, Téqui, 1995, p. 59-79
Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, « Subsidiarité et chef de file : une nouvelle répartition des compétences ? », *La République décentralisée* / dir. par Yves GAUDEMET, Olivier GOHIN, Paris, LGDJ, 2004, p. 47-55
Yves LUCHAIRE, François LUCHAIRE, *Décentralisation et Constitution*, Paris, Économica, 2003
Gérard MARCOU, « Principe de subsidiarité, constitution française et décentralisation », *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises* / dir. par Jean-Claude NÉMERY, Serge WACHTER, Paris, Éditions de l'Aube/DATAR, 1993, p. 85-92 (Monde en cours)
Gérard MARCOU, « La démocratie locale en France : aspects juridiques », *La Démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 21-44 (CRAPS/CURAPP)
Jean-Arnaud MAZÈRES, « Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique élémentaire », *Revue du droit public*, mai-juin 1990, 106 (3), p. 607-642
Chantal MILLON-DELSOL, *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, PUF, 1992 (Léviathan)
Jean-Paul PASTOREL, « Collectivité territoriale et clause générale de compétence », *Revue du droit public*, janvier-février 2007, 123 (1), p. 51-87
Jean-Marie PONTIER, *L'État et les collectivités locales. La répartition des compétences*, Paris, LGDJ, 1978 (Bibliothèque de droit public)
Jean-Marie PONTIER, « *Semper manet*. Sur une clause générale de compétence », *Revue du droit public*, novembre-décembre 1984, 100 (6), p. 1443-1472
Jean-Marie PONTIER, « La subsidiarité en droit administratif », *Revue du droit public*, novembre-décembre 1986, 102 (6), p. 1515-1537
Jean-Marie PONTIER, « La décentralisation territoriale en France au début du XXIe siècle », *Revue générale des collectivités territoriales*, mars-avril 2002, 22, p. 87-110

Jean-Marie PONTIER, « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », *Revue du droit public*, janvier-février 2003, 119 (1), p. 193-237

Jean-Marie PONTIER, « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », *La Profondeur du droit local. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, Dalloz, 2006, p. 365-394

Hugues PORTELLI, « État, organisation territoriale : de la "réforme" aux évolutions constitutionnelles, *Les Cahiers de l'Institut de la décentralisation*, juin 2001, 5

Hugues PORTELLI, « Décentraliser en réformant la Constitution », *Commentaire*, été 2002, 25 (98), p. 321-336

Serge REGOURD, « De la décentralisation dans ses rapports avec la démocratie. Genèse d'une problématique », *Revue du droit public*, juillet-août 1990, 106 (4), p. 961-987

Serge REGOURD, « La révision constitutionnelle de mars 2003 et l'unité de la République », *Décentralisation, État et territoires*. *Cahiers français*, janvier-février 2004, 318, p. 59-66

André ROUX, Guy SCOFFONI, « Autonomie régionale et formes de l'État », *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 895-913

Gilles SAVARY, « Le principe d'intégration-subsidiarité : solution au dilemme territorial français ? », *Pouvoirs*, 1999, 88, p. 123-138

Robert SAVY, « Réflexions sur la gouvernance territoriale », *Les Mutations contemporaines du droit public. Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau*, Paris, Dalloz, 2002, p. 609-622

Robert SAVY, « Sur un trompe-l'œil constitutionnel », *Apprendre à douter : questions de droit, questions sur le droit. Études offertes à Claude Lombois*, Limoges, PULIM, 2004, p. 449-460

Michel VERPEAUX, « France », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2006, 22, p. 187-200